

**CIRCULAR EXTERNA No. 4**

**Para:** Entidades públicas del orden nacional y territorial

**De:** **PAULA ROBLEDO SILVA**  
Directora (E)  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**Asunto:** Lineamiento sobre el uso adecuado del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Bogotá, D.C, 29 de febrero del 2024

---

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, el Decreto Ley 4085 de 2011 otorgó competencias en materia de defensa de los intereses del Estado en los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). De conformidad con este marco normativo, a la entidad le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para proteger los intereses de la Nación.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023 "Colombia potencia mundial de vida"" creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como un conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico. Además, designó como coordinador del Sistema a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De conformidad con este marco normativo, a la Agencia le corresponde recomendar, en aquellos casos que considere pertinente, las acciones y gestiones que deban adelantar las entidades públicas para una adecuada prevención y defensa de los intereses públicos.

En consideración a lo anterior, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presenta los siguientes lineamientos a fin de que las entidades públicas puedan recurrir las decisiones que contrarían o se oponen a un fallo de unificación

---

**Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

Dirección: Carrera 7 No.75 - 66, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 255 8955

Fax: (+57) 601 255 8933

Página | 1

RES.

proferido por el Consejo de Estado, interponiendo el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

En ese sentido, este documento pretende (i) orientar a los/las funcionarios/as que, en ejercicio de sus funciones o actividades, sobre la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y (ii) brindar recomendaciones para su uso adecuado.

## 1. Generalidades sobre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

### 1.1 ¿Qué es y cuál es el marco normativo?

- a) El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup> (CPACA), consagra el recurso extraordinario de unificación de Jurisprudencia, el cual procede contra sentencias que contrarían o se oponen a un fallo de unificación proferido por el Consejo de Estado<sup>2</sup>.
- b) Se trata de un instrumento procesal que busca salvaguardar el respeto por las sentencias de unificación del Consejo de Estado.
- c) De acuerdo con la jurisprudencia de esa Corporación, este recurso es de naturaleza correctiva, por cuanto “busca enmendar la posición que se fijó en un fallo que ha adquirido firmeza y que ha sido dictado en única o segunda instancia por un tribunal administrativo, a efectos de que se acompañe con lo que, sobre la materia de que se trate, haya establecido el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en una sentencia de unificación, lo que denota la importancia que el legislador quiso imprimirle al precedente vertical por medio de esta figura”<sup>3</sup>.

### 1.2 ¿Cuál es la finalidad del recurso?

Este recurso tiene las siguientes finalidades, las cuales están expresamente señaladas en la ley:

<sup>1</sup> Artículos 256 al 268 del CPACA.

<sup>2</sup> Artículo 258 del CPACA. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Exp. 11001-03-26-000-2019-00160-00(64935) del 25 de noviembre de 2021.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Exp. 15001-23-33-000-2003-00605 01(0288-15) del 28 de marzo de 2019.

- a) Asegurar la unidad de la interpretación del derecho y su aplicación uniforme. Se trata de un mecanismo que busca que los tribunales apliquen de forma adecuada las sentencias de unificación que profiera el Consejo de Estado y haya una coherencia entre los diferentes fallos judiciales.
- b) Garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida.
- c) Reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales cuando fuere del caso. En la decisión que resuelva el recurso, el Consejo de Estado puede ordenar medidas de reparación, en caso de que se demuestre que con la sentencia impugnada se causaron daños a los sujetos procesales.

### 1.3 ¿Qué es el precedente judicial?

- a) A partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la creación de la Corte Constitucional, la figura del precedente judicial ha adquirido una gran importancia en el ámbito jurídico de nuestro país, pues constituye un mecanismo ideal para garantizar los principios constitucionales<sup>4</sup> como, por ejemplo, la seguridad jurídica que se predica de las decisiones judiciales.
- b) La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el precedente judicial como "la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo"<sup>5</sup>.
- c) Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que el precedente judicial es la ratio -regla o subregla de derecho- empleada en un caso para fallar unos determinados supuestos de hecho y/o de derecho puestos a su conocimiento<sup>6</sup>.
- d) Existen dos tipos o categorías de precedente judicial: (i) el horizontal, que hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el/la mismo/a funcionario/a; y (ii) el precedente

<sup>4</sup> Artículo 230 de la Constitución

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 354 del 25 de mayo de 2017.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Exp. 11001-03-15-000-2015-03358-00(AC) del 11 de febrero de 2016.

vertical, que aplica a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia<sup>7</sup>.

- e) El precedente judicial tiene fuerza vinculante atendiendo a los principios de buena fe, seguridad jurídica, igualdad, cosa juzgada y confianza legítima.
- f) Los principios de buena fe y confianza legítima imponen a la Administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección jurídica.<sup>8</sup>
- g) La Corte Constitucional ha afirmado que la seguridad jurídica implica que *"en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite"*<sup>9</sup>.
- h) El principio de igualdad exige que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y, por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica. De acuerdo con la jurisprudencia, "la garantía del derecho a la igualdad en el ámbito judicial se materializa a través de la coherencia de las decisiones judiciales. Para tal efecto, los jueces deben resolver los casos nuevos en la misma forma en que se han resuelto otros anteriores que presentaban un patrón fáctico y jurídico similar al nuevo proceso. De esta forma, los funcionarios judiciales quedan sujetos tanto al propio precedente –horizontal-, como al fijado por sus superiores funcionales –vertical"<sup>10</sup>.
- i) La institución jurídico procesal de la cosa juzgada otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, ya que debe existir certeza razonable sobre la decisión. La autonomía del juez no puede desconocer la naturaleza reglada del precedente judicial.
- j) La confianza ciudadana en que los/las jueces fallarán los casos sometidos a su consideración conforme a pautas previamente establecidas constituye un pilar básico de una sociedad civilizada, en la cual debe existir una razonable certeza respecto de la forma como interpretarán los/las jueces el ordenamiento vigente.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-214 del 1 de junio de 2018.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-284 del 13 de mayo de 2015 y SU-072 del 5 de julio de 2018.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T-214 del 1 de junio de 2018.

- k) La fuerza vinculante del precedente impone a las autoridades judiciales que deseen apartarse de este, que expliquen las razones de su decisión, bien por: (i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial<sup>11</sup>.

#### 1.4 ¿Qué es una sentencia de unificación?

- a) En materia de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el artículo 270 del CPACA, las sentencias de unificación son aquellas que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por las siguientes circunstancias:
- Importancia jurídica<sup>12</sup> o trascendencia económica o social<sup>13</sup>.
  - Por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación<sup>14</sup>.
  - Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios, esto es, de revisión y de unificación de jurisprudencia.
  - Las relativas al mecanismo eventual de revisión, previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996<sup>15</sup>, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-621 del 30 de septiembre de 2015.

<sup>12</sup> El Consejo de Estado, en la sentencia 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523) del 26 de marzo de 2015, se refirió a la importancia jurídica del asunto y afirmó que: "el motivo determinante en dicho concepto es la necesidad que ve la respectiva Sala abordar un tema que reviste un interés jurídico superlativo dada su novedad, dificultad teórica y/o práctica o impacto sobre el ordenamiento jurídico".

<sup>13</sup> En la misma sentencia, el Consejo de Estado se refirió a la trascendencia económica o social y sostuvo que "se trata de una cuestión de carácter extrajurídico, pues lo que motiva esta causal no es tanto la connotación jurídica de un asunto sino las repercusiones que en los ámbitos económico y social puede generar una decisión".

<sup>14</sup> El Consejo de Estado, en sentencia T1001-03-25-000-2016-00244-00(1423-16) del 23 de junio de 2016, precisó que: "la expresión "necesidad de sentar jurisprudencia" contenida en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, como causal que faculta al Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial, alude a la identificación, a partir de los supuestos facticos del caso estudiado, de escenarios propicios para que la Corporación en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción, desarrolle criterios o tesis para, por ejemplo, aclarar puntos oscuros o zonas grises de la legislación, doctrinales o jurisprudenciales, perfeccionar o refinar sus propios precedentes y garantice los derechos fundamentales, esto último en pro de asegurar los fines del Estado establecidos por el Constituyente en el artículo 2 superior."

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 36A** *Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.* En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

PS

- b) En palabras del Consejo de Estado, “estas decisiones se constituyen en norma nueva que pasa a integrar el ordenamiento jurídico, ya que se ocupa de la interpretación de la ley formalmente considerada con miras a su aplicación obligatoria o vinculante. Así las cosas, la función de expedirlas y sus efectos legales, se convierten en su propia regla de reconocimiento”<sup>16</sup>.
- c) Sin embargo, así mismo, ha dicho la Corporación que “esta categorización no significa que el juez se convierta en un legislador originario e invada la órbita del órgano constitucionalmente establecido para crear las leyes”, si no que este “reconocimiento normativo de la jurisprudencia y su influencia sobre otro tipo de decisiones judiciales se enmarca en el nuevo enfoque del Estado Constitucional de Derecho, con el cual se superan las concepciones tradicionales que limitaban el papel del juez respecto de la aplicación e interpretación de la ley”<sup>17</sup>.
- d) Se trata, entonces, de las sentencias proferidas por la Sala Plena de la Contencioso Administrativo, por el pleno de las secciones Segunda y Tercera<sup>18</sup>, o por la sección que indique expresamente que se trata de una sentencia de unificación.
- e) En los términos del artículo 63 del Acuerdo 080 de 2019, reglamento interno del Consejo de Estado, las sentencias de unificación jurisprudencial se identificarán con las siglas CE-SUJ- seguidas del número de la Sección y el número anual consecutivo que les corresponda. Dichas sentencias serán publicadas en la sede electrónica del Consejo de Estado, en un enlace especial de fácil acceso e identificación.

## 1.5 ¿Contra qué decisiones procede?

- a) El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede en los siguientes casos:
- Sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por CCA como por el CPACA<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Exp. 15001-23-33-000-2003-00605 01(0288-15) del 28 de marzo de 2019.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Téngase en cuenta que según lo dispuesto en el Acuerdo 080 de 2019, las secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado se organizan subsecciones, así: La Sección Segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados. La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

<sup>19</sup> Artículo 257 del CPACA.

Este fue un tema controversial antes de la expedición de la Ley 2080 del 2021, porque el artículo 257 del CPACA no precisaba si se aplicaba a las sentencias de los tribunales que se hubieran proferido en vigencia del CCA. Sin embargo, el Consejo de Estado precisó que sí procedía el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en contra de estas sentencias<sup>20</sup>. La discusión quedó zanjada cuando la Ley 2080 lo señaló expresamente.

- Sentencias de contenido patrimonial o económico, siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:
  - 250 SMLV, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad<sup>21</sup>.
  - 250 SMLV, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales<sup>22</sup>.
  - 450 SMLV, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales, en sus distintos órdenes<sup>23</sup>.
  - 450 SMLV, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas<sup>24</sup>.
- b) En caso de sentencia absolutoria, la limitante económica la determinará el valor de las pretensiones de la demanda; mientras que en eventos de una sentencia condenatoria, la limitante la determinará el valor económico de la condena<sup>25</sup>.
- c) De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, *“la cuantía abarca todas y cada una de las sumas de dinero que hayan sido objeto*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 16 de febrero de 2016, Exp. 70001-33-31-007-2005-01762-01.

<sup>21</sup> Numeral 1º del artículo 257 del CPACA.

<sup>22</sup> Numeral 2º del artículo 257 del CPACA.

<sup>23</sup> Numeral 3º del artículo 257 del CPACA.

<sup>24</sup> Numeral 4º del artículo 257 del CPACA.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de unificación de jurisprudencia del 28 de marzo de 2019, Radicación No. 15001-23-33-000-2003-00605 01(0288-15).

RRS

*de condena, las cuales han de indexarse, no hay motivo para que, cuando la sentencia deniega la prosperidad de las pretensiones, no se calcule la cuantía con base en el valor de la totalidad de las pretensiones de la demanda a la fecha en que se expida la sentencia objeto del recurso extraordinario*<sup>26</sup>.

- d) El artículo 263 del CPACA precisa que cuando sea necesario tener en cuenta el valor del interés para recurrir y este no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso, por ejemplo, en las sentencias en las que se emite una condena en abstracto, el ponente, en el Tribunal Administrativo, dispondrá que aquel se justiprecie por un perito, dentro del término que le señale y a costa del recurrente.

Si por culpa de este, no se practica el dictamen, se declarará desierto el recurso.

El dictamen que se emita no es objetable.

- e) En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y pensional procederá el recurso extraordinario sin consideración de la cuantía<sup>27</sup>.
- f) Es importante precisar que, por expreso mandato legal<sup>28</sup>, este recurso no procede en:
- Acciones de tutela
  - Acciones de cumplimiento
  - Acciones populares y de grupo

## 1.6 ¿Cuál es la causal para su procedencia?

- a) Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado<sup>29</sup>.
- b) El Consejo de Estado ha precisado que para la prosperidad del recurso será se requiere: (i) verificar que la sentencia que se dice desconocida por el tribunal tenga el carácter de sentencia de unificación, (ii) esta sea aplicable

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 16 de febrero de 2016, Exp. 70001-33-31-007-2005-01762-01.

<sup>27</sup> Parágrafo del artículo 257 del CPACA.

<sup>28</sup> Inciso final del artículo 257 del CPACA.

<sup>29</sup> Artículo 258 del CPACA.

al caso concreto por ser sus hechos subsumibles o análogos y (iii) que, en efecto, el tribunal haya pasado por alto o haya contrariado la ratio decidendi de esa decisión<sup>30</sup>.

### **1.7 ¿Quién tiene la competencia para conocer del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia?**

Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia conocerá el Consejo de Estado. De conformidad con el Acuerdo 080 de 2019 de la misma Corporación, corresponde a cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, tramitar y decidir este recurso.

### **1.8 ¿Quiénes están legitimados para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia?**

- a) La legitimación está en cabeza de cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia que contraríe o se oponga a la sentencia de unificación, quienes deberán actuar por medio de apoderado<sup>31</sup>.
- b) No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primera instancia, ni se adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segunda instancia sea exclusivamente confirmatorio de aquella<sup>32</sup>.
- c) Es importante precisar que el párrafo del artículo 260 del CPACA, que establece esta regla, únicamente se refiere al hecho de haber recurrido la decisión en sede de apelación. Por tal motivo, no puede exigirse que el argumento del recurso de apelación se circunscriba al desconocimiento del fallo de unificación. Lo anterior, con base en el principio general de interpretación jurídica, según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al interprete<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 11001-33-43-063-2016-00507-01 (60619) del 10 de noviembre de 2022.

<sup>31</sup> Artículo 260 del CPACA.

<sup>32</sup> Párrafo del artículo 260 del CPACA.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-127 del 22 de abril del 2020.

227

### 1.9 ¿Cuándo debe interponerse y sustentarse el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia?

A más tardar dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la providencia<sup>34</sup>.

### 1.10 ¿Cómo y ante quién debe interponerse el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia?

- a) El recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia que se recurre<sup>35</sup> y debe contener lo siguiente<sup>36</sup>:
- La designación de las partes.
  - La indicación de la providencia impugnada, es decir, de aquella que contraría o se opone a una sentencia de unificación.
  - La relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio. Esto abarca los hechos de la demanda y los hechos probados en la sentencia que se impugna.
  - La identificación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento. Es importante argumentar cuál fue la o las reglas de derecho de la sentencia de unificación que se estiman contrariadas y qué parte de la sentencia del tribunal contraría o se opone a dicha sentencia.
- b) Cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la providencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que la ordene, para responder por los perjuicios que se llegaren a causar<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Artículo 261 del CPACA.

<sup>35</sup> Artículo 261 del CPACA.

<sup>36</sup> Artículo 262 del CPACA.

<sup>37</sup> Artículo 264 del CPACA.

## 1.11 ¿Cuál es el trámite del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia?

- a) Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente, es decir, al Consejo de Estado, para resolverlo<sup>38</sup>.

El Consejo de Estado ha sostenido que la competencia del tribunal radica exclusivamente, en: (i) examinar la oportunidad de la presentación de recurso, y (ii) resolver sobre la suspensión de los efectos de la sentencia recurrida cuando así se solicite, según lo establece el artículo 264 del CPACA<sup>39</sup>.

- b) La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia impugnada, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Sin embargo, cuando el recurso no comprenda todas las decisiones que se adoptaron, se cumplirá lo no recurrido<sup>40</sup>.

Esto significa que en todos los aspectos recurridos el recurso se concederá en efecto suspensivo, siempre y cuando hayan apelado ambas partes. En los demás casos, es decir, en lo apelado, el efecto será devolutivo.

- c) Cuando una sola de las partes recurra y solicite la suspensión de la sentencia recurrida, el auto que concede el recurso deberá resolver, sobre dicha solicitud y sobre la caución que corresponda.
- d) La naturaleza y monto de la caución serán fijados por el ponente en el tribunal<sup>41</sup>.
- e) Si el recurrente no otorga la caución en la forma y términos ordenados, continuará el trámite del recurso, pero no se suspenderá la ejecución de la sentencia<sup>42</sup>.
- f) Ahora, si el recurso no se interpuso y sustentó dentro del término, el tribunal lo rechazará o declarará desierto, según el caso<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Inciso 2° del artículo 261 del CPACA.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Exp. 11001-03-28-000-2016-00052-00 del 16 de agosto de 2016.

<sup>40</sup> Inciso 3° del artículo 261 del CPACA.

<sup>41</sup> Artículo 264 del CPACA.

<sup>42</sup> Artículo 264 del CPACA.

<sup>43</sup> Artículo 261 del CPACA.

285

- g) Contra esta decisión del tribunal administrativo que rechaza el recurso o es declarado desierto, procede el recurso de queja ante el Consejo de Estado, el cual está regulado en el artículo 245 del CPACA.
- h) Una vez recibido el recurso en el Consejo de Estado, se someterá a reparto en la sección que corresponda.
- i) Posteriormente, vendrá la etapa de admisión, en la que el consejero ponente decidirá sobre su admisión si se reúnen los requisitos que se señalaron anteriormente<sup>44</sup>.

El artículo 265 del CPACA no establece un término para admitir el recurso.

- j) En caso contrario, el Consejero deberá señalar los defectos para que el recurrente los subsane en el término de cinco (5) días, si este no lo hiciera, lo rechazará y ordenará devolver el expediente al despacho de origen<sup>45</sup>.
- k) La ley establece también como causales de rechazo del recurso cuando este fuera improcedente, (i) pese a haber sido concedido por el tribunal, (ii) cuando no se fundamente directamente en una sentencia de unificación jurisprudencial o cuando sea evidente que esta no es aplicable al caso<sup>46</sup>. En este último evento, la norma establece que se condenará en costas al recurrente<sup>47</sup>.
- l) Admitido el recurso, el Consejero ponente ordenará dar traslado por quince (15) días al opositor u opositores y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente<sup>48</sup>.
- m) Una vez se venza el término de los (15) días, dentro de los diez (10) siguientes, podrá citar a las partes a audiencia que se llevará a cabo dentro de los treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del auto que la

---

<sup>44</sup> Una de las causas más frecuentes por las que se rechaza el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es porque se interpone para cuestionar fallos proferidos por el Consejo de Estado y de acuerdo con la Ley y a la jurisprudencia de lo contencioso administrativo "esta herramienta judicial procede **única y exclusivamente** respecto de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en segunda o única instancia" (subraya fuera de texto). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 27001-23-31-000-2011-00159-01(56569) del 27 de julio de 2021.

<sup>45</sup> Inciso 2º del artículo 265 del CPACA.

<sup>46</sup> Parágrafo del artículo 265 del CPACA.

<sup>47</sup> En materia de costas procesales, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2011, remite en el artículo 188 al C.P.C., sustituido por el C.G.P. En consecuencia, las normas sobre costas aplicables a los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa son las contenidas en el C.G.P. (arts. 361 a 366), que tiene vigencia plena desde el 1º de enero del 2014 para los asuntos que competen a dicha jurisdicción, según la jurisprudencia unificada de la Sala Plena del Consejo de Estado.

<sup>48</sup> Artículo 266 del CPACA.

señale, para oír a cada parte, por el término de veinte (20) minutos, en los asuntos que considere necesario<sup>49</sup>.

- n) Celebrada la audiencia o declarada fallida por la no comparecencia de las partes, el ponente registrará proyecto de decisión, si fuere sentencia dentro de los cuarenta (40) días siguientes<sup>50</sup>.

### 1.12 ¿Cuáles son los efectos de la sentencia?

- a) En caso de que prosperen los argumentos del recurso, total o parcialmente, la Sección a la que le correspondió el conocimiento del asunto anulará la sentencia recurrida y dictará la sentencia de reemplazo o adoptará las decisiones que correspondan<sup>51</sup>.
- b) Para efectos de la decisión que deberá adoptar el Consejo de Estado, la jurisprudencia ha destacado algunas consideraciones que es importante resaltar:
- Establecer que los hechos relevantes del caso bajo análisis sean semejantes a los supuestos de hecho del caso precedente<sup>52</sup>.
  - Determinar que la consecuencia jurídica que se aplicó anteriormente puede equipararse a la exigida en el nuevo caso<sup>53</sup>.
  - Verificar que la regla o criterio interpretativo fijado se mantenga, no haya cambiado o evolucionado que pueda modificar algún supuesto de hecho para efectos de su aplicación.
  - Analizar que la sentencia invocada guarde identidad fáctica y jurídica con la recurrida, para que sea viable el control jurisprudencial. Lo anterior, por cuanto el recurso no tiene el carácter o condición de instancia adicional, que permita una valoración del caso ante otras sentencias de unificación sobre un determinado tema, un nuevo análisis probatorio, fáctico y jurídico o complementario, al realizado por

<sup>49</sup> Inciso 2° del artículo 266 del CPACA.

<sup>50</sup> Inciso final del artículo 266 del CPACA.

<sup>51</sup> Artículo 267 del CPACA.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 11001-33-43-063-2016-00507-01 (60619) del 10 de noviembre de 2022.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

PR5.

del juez de instancia. Se trata de una fase extraordinaria, limitada y excepcional<sup>54</sup>.

- c) Si la sentencia impugnada se cumplió en forma total o parcial, en la decisión de anulación, en Consejo de Estado declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin, y dispondrá que el juez de primera o única instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar<sup>55</sup>.
- d) Además, ordenará, en caso de ser procedente, que en el auto de obediencia a lo resuelto en el recurso extraordinario se cancele la caución de que trata el artículo 264, esto es, lo relacionado con la suspensión del cumplimiento de la sentencia que fue recurrida<sup>56</sup>.
- e) Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente. En cuanto a la caución, seguirá amparando los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán mediante incidente, ante el despacho de primera o única instancia, según el caso. Este deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior<sup>57</sup>.

### 1.13 ¿Se puede desistir del recurso?

- a) El recurrente podrá desistir del recurso mientras no se haya dictado decisión que le ponga fin<sup>58</sup>.
- b) Si el desistimiento solo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el desistimiento<sup>59</sup>.
- c) El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Exp. 76111333300120120001101 (2420-15) del 28 de octubre de 2021. CP. Cesar Palomino Cortés, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 6 de agosto de 2020, Radicación No. 11001-03-26-000-2019-00026-00(63357) y Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 15 de agosto de 2018, Radicación No. 11001-33-36-038-2013-00508-01(59375).

<sup>55</sup> Inciso 2º del artículo 267 del CPACA.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Inciso final del artículo 267 del CPACA.

<sup>58</sup> Artículo 268 del CPACA.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Inciso 2º del artículo 268 del CPACA.

- d) Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante, debidamente acreditado, según lo previsto en el artículo 159 del CPACA<sup>61</sup>.
- e) A la solicitud de desistimiento le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso<sup>62</sup>, en lo pertinente, incluida la condena en costas<sup>63</sup>.

### 1.14 ¿Dónde puedo consultar las sentencias de unificación?

El Consejo de Estado ha dispuesto un micrositio en el que pueden consultarse las sentencias de unificación. Allí hay un instructivo de uso y las sentencias están clasificadas por secciones: [https://www.consejodeestado.gov.co/decisiones\\_u/](https://www.consejodeestado.gov.co/decisiones_u/)



**PAULA ROBLEDO SILVA**  
Directora General (E)

Aprobó: Jhon J. Camargo Motta  
Proyectó: María Fernanda Suárez Celly/ Viviana M. Pedraza Serrano

<sup>61</sup> ARTÍCULO 159. *Capacidad y representación.* Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

<sup>62</sup> Artículo 316. Desistimiento de ciertos actos procesales. Las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. No podrán desistir de las pruebas practicadas.

El desistimiento de un recurso deja en firme la providencia materia del mismo, respecto de quien lo hace. Cuando se haga por fuera de audiencia, el escrito se presentará ante el secretario del juez de conocimiento si el expediente o las copias para dicho recurso no se han remitido al superior, o ante el secretario de este en el caso contrario.

El auto que acepte un desistimiento condenará en costas a quien desistió, lo mismo que a perjuicios por el levantamiento de las medidas cautelares practicadas.

No obstante, el juez podrá abstenerse de condenar en costas y perjuicios en los siguientes casos:

1. Cuando las partes así lo convengan.
2. Cuando se trate del desistimiento de un recurso ante el juez que lo haya concedido.
3. Cuando se desista de los efectos de la sentencia favorable ejecutoriada y no estén vigentes medidas cautelares.
4. Cuando el demandado no se oponga al desistimiento de las pretensiones que de forma condicionada presente el demandante respecto de no ser condenado en costas y perjuicios. De la solicitud del demandante se correrá traslado al demandado por tres (3) días y, en caso de oposición, el juez se abstendrá de aceptar el desistimiento así solicitado. Si no hay oposición, el juez decretará el desistimiento sin condena en costas y expensas.

<sup>63</sup> Inciso 3º del artículo 268 del CPACA.